

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ROBISON LUIZ MARCINIAKI KARAS

A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE ANTONINA

CURITIBA

2016

ROBISON LUIZ MARCINIAKI KARAS

A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE ANTONINA

Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista no curso de pós-graduação lato sensu em Gestão Pública Municipal, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Luiz Panhoca

CURITIBA

2016

TERMO DE APROVAÇÃO

ROBISON LUIZ MARCINIAKI KARAS

A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE ANTONINA

Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista no curso de pós-graduação *lato sensu* em Gestão Pública Municipal, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná. Banca examinadora:

Prof.

Prof.

Prof.

Curitiba, 04 de abril de 2016.

À minha esposa Milena, pelo apoio e paciência

Aos meus filhos Gabriela, Hálán e Heloisie, por serem a razão de continuar sempre

Aos avós paternos Edite e Tadeu (in memoriam), por terem me criado e educado

Aos meus pais biológicos Solange e Vitor (in memoriam), por terem me gerado

Aos antoninenses, para a posteridade.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Luiz Panhoca, pelo acompanhamento, orientação e amizade.

Ao Curso de Gestão Pública Municipal, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, na pessoa de seu coordenador Prof. Dr. Glauco Gomes de Menezes, pelo apoio recebido.

Ao colegiado do Curso de Gestão Pública Municipal, pela compreensão aos momentos difíceis.

Aos Professores tutores pelo incentivo, mediação e acompanhamento dos estudos e pelas contribuições e sugestões no trabalho.

À Sr.^a. Emilia, por estar sempre pronta a cooperar.

Aos funcionários técnicos da Secretaria de administração da Prefeitura Municipal de Antonina pela participação e informações.

À Câmara Municipal de Vereadores de Antonina e a seu corpo técnico pela colaboração no fornecimento das legislações.

A todos os que participaram das pesquisas de opinião.

“O insucesso é apenas uma oportunidade para recomeçar de novo com mais inteligência”.

Henry Ford

Fonte: pensador.uol.com.br

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo estudar a gestão democrática e participativa, bem como o processo de elaboração do plano diretor cidade de Antonina e práticas de gestão democrática do município. Também é analisado se a elaboração do plano atende aos requisitos previstos no Estatuto das Cidades. O estudo parte da análise do tema da democracia na Constituição Federal de 1988, tanto a direta como a representativa. Em seguida o tema é retomado no estudo da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade. Depois se analisa um dos instrumentos previstos na lei, os chamados planos diretores. Aborda-se neste capítulo o novo modelo de plano diretor introduzido pela lei, casos em que sua implantação é obrigatória, bem como a importância da participação popular em seu processo de elaboração. Na sequência é estudado o instituto da gestão democrática das cidades. Neste caso é analisado o texto da lei e a importância do tema para o Estatuto e sociedade. A metodologia do estudo consiste em pesquisa indutiva, descritiva e qualitativa. A técnica é a da pesquisa documental com análise de projetos de lei, jornais oficiais, Leis consolidadas e entrevistas com funcionários públicos municipais. A pesquisa levanta dados relacionados à Lei do Plano Diretor de Antonina, audiências públicas realizadas no município, conselhos populares e outras práticas administrativas de gestão democrática. O estudo é concluído com as respostas aos objetivos da pesquisa, onde também são abordadas suas limitações e novos temas de estudo;

Palavras-chave: Plano Diretor – Gestão democrática – Antonina

ABSTRACT

This work aims to study the democratic and participative management as well as the drafting of the master plan city of Antonina and democratic management practices of the municipality. It is also considered whether the development of the plan meets the requirements of the City Statute Law. The study of the democracy theme analysis in the Federal Constitution of 1988, both directly and representative. Then the issue is taken up in the study of Law 10.257 of July 10, 2001, the City Statute. After analyzing one of the instruments provided by law, the so-called master plans. It discusses in this chapter the new master plan model introduced by law, where its implementation is mandatory, and the importance of popular participation in their development process. Following is studied the institution of democratic management of cities. In this case we analyze the text of the law and the importance of the issue for the Status and society. The methodology of the study consists of inductive, descriptive and qualitative research. The technique is the documentary research with analysis of bills, official journals, consolidated laws and interviews with municipal employees. The research raises data related to the Law of the Master Plan of Antonina, public hearings held in the city, popular councils and other administrative practices of democratic management. The study concludes with the answers to the research objectives, which are also addressed limitations and new subjects of study;

Keywords: Master Plan - Democratic management - Antonina

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1-PRINCIPAIS CAUSAS DA AUSÊNCIA DE PRÁTICAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICAS NO MUNICÍPIO DE ANTONINA.....	36
GRÁFICO 2 - PRINCIPAIS CONSEQUÊNCIAS DA AUSÊNCIA DE PRÁTICAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICAS NO MUNICÍPIO DE ANTONINA.....	37
FIGURA 1 – ESQUEMA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E EMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL.....	39
QUADRO 1 - PLANO DE IMPLANTAÇÃO.....	41
QUADRO 2 – CRONOGRAMA DAS AÇÕES.....	44
QUADRO 3 – ESTIMATIVA DE RECURSOS.....	46
QUADRO 4 – PLANO DE IMPLANTAÇÃO – RESULTADOS ESPERADOS.....	47
FIGURA 2 – SLIDE DO MINISTÉRIO DAS CIDADES	50

LISTA DE ABREVIATURAS E/OU SIGLAS

Artº	-	Artigo
CF/88	-	Constituição Federal de 1988
COLIT	-	Conselho de desenvolvimento Territorial do Litoral do Paraná
ConCidades		Conselho das Cidades
GT	-	Grupo de Trabalho
IPHAN	-	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
PDM	-	Plano Diretor Municipal
PL	-	Projeto de Lei
PMA	-	Prefeitura Municipal de Antonina
PPA	-	Plano Plurianual
SEPL	-	Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral do Paraná
UFPR	-	Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
1.1 PROBLEMÁTICA.....	13
1.2 OBJETIVOS.....	13
1.2.1 Objetivo geral	13
1.2.2 Objetivos específicos.....	13
1.3 JUSTIFICATIVA DO OBJETIVO	13
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	15
2.1 A DEMOCRACIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	16
2.2 O ESTATUTO DA CIDADE.....	17
2.3 O PLANO DIRETOR E A GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	22
3 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA.....	27
3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO.....	27
3.1.1 A cidade de antonina	28
3.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA.....	31
3.2.1 Diagnóstico da elaboração do Plano Diretor.....	32
3.3 RESULTADOS OBTIDOS A PARTIR DO DIAGNÓSTICO.....	35
4 PROPOSTA TÉCNICA PARA RESOLUÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA.....	38
4.1 PROPOSTA TÉCNICA.....	38
4.2 PLANO DE IMPLANTAÇÃO.....	40
4.3 RECURSOS.....	45
4.4 RESULTADOS ESPERADOS.....	46
4.5 RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS.....	49
5 CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS.....	53
ANEXOS.....	56

1 INTRODUÇÃO

Essa pesquisa foi realizada junto ao departamento de administração da Prefeitura Municipal de Antonina e a secretaria legislativa da Câmara Municipal que forneceram informações valiosas para esse estudo, bem como o acesso a documentos oficiais, como os Diários oficiais, leis e decretos.

Para se alcançar os objetivos, esse estudo apurou a existência ou não de legislação regulatória da área tombada em 2012 pelo IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional), dentro do conjunto de leis que formam o Plano Diretor do município de Antonina, assim como investigou se existe a atuação de Conselhos Gestores Municipais responsáveis pela gestão do PDM, pelo centro histórico tombado e pelo desenvolvimento da cidade.

Foi necessário se aprofundar no tema Plano Diretor e na história do planejamento urbano no Brasil para melhor compreender as bases teóricas que fundamentam esse instrumento de gestão. Em seguida, foi imperioso conhecer mais a fundo a história da cidade de Antonina para entender o processo de constituição histórica de seu aglomerado urbano. Só então foi iniciado um diagnóstico da situação atual de gestão do plano diretor municipal de Antonina a fim de que se pudesse propor alguma alteração no processo de gestão do PDM.

Feito isso, e examinando atentamente os documentos disponíveis e os dados levantados junto à população local, foi possível propor algumas alterações legais importantes no conjunto de leis do plano diretor, a fim de adequá-lo à nova condição do território central da cidade de Antonina e que favoreça a gestão democrática participativa. Desde quando foi oficialmente reconhecida como patrimônio nacional até hoje, o município tenta realizar as adequações legais e regulatórias para favorecer essa condição, como preconiza os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto das cidades (Lei n 10.257, de 10 de julho de 2001) que versam sobre a necessidade do Plano Diretor e suas revisões periódicas, mas ainda não realizou.

1.1 PROBLEMÁTICA

Diante do exposto na introdução fica a seguinte indagação: A gestão democrática como prática foi alcançada no município de Antonina?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Analisar o Plano Diretor Municipal de Antonina quanto ao instituto da gestão democrática das cidades, previsto na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades) e propor uma metodologia para a organização interna e gestão democrática no município.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Analisar o tema da gestão democrática das cidades previsto no Estatuto das Cidades (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001), a partir da sua aplicação e utilização no processo de elaboração do Plano Diretor do Município de Antonina-PR.
- b) Verificar se o processo de elaboração do plano diretor de Antonina atendeu aos princípios e normas previstas no Estatuto das Cidades, relacionado ao tema da participação popular.
- c) Observar a existência ou não de práticas de aplicação do instituto da gestão democrática no cotidiano da administração pública local.
- d) Propor uma metodologia para a organização interna e gestão democrática no município de Antonina.

1.3 JUSTIFICATIVA DO OBJETIVO

Nosso país tem passado por importantes transformações geográficas, demográficas e sociais que se aceleraram ao longo da última década. O crescimento econômico e populacional do Brasil, assim como os novos padrões de consumo, dos níveis educacionais, sociais e de participação política da sociedade que são sinais significativos da mudança da sociedade brasileira. O avanço da tecnologia e o processo de globalização também influenciam profundamente essa transformação

comportamental do povo, que já não se cala mais diante das adversidades e do descaso com a coisa pública, desejando, então, participar da gestão pública.

Diante desse quadro, e de situações diárias de munícipes contrariados com regras pouco claras (o Plano Diretor Municipal não regulamenta os procedimentos para as permissões e vedações de alterações e atividades no centro histórico e entorno anunciadas no ART.3, incisos I e II) e legislações ineficazes (o que existe não atende às necessidades dos munícipes, pois não existe regulamentação para efetivar o que está defeso no art. 2, inciso IX, da Lei municipal 22/2008), percebe-se a importância de se estudar tecnicamente uma solução que traga benefícios reais à população residente, aos usuários do serviço público, aos turistas e aos comerciantes, bem como que favoreça a participação popular na gestão do PDM e que auxilie na proteção dos bens tombados, pois uma das finalidades fundamentais do Plano Diretor como instrumento de gestão, bem como suas revisões periódicas é *“[...] viabilizar a correção dos erros encontrados [...] para que, efetivamente, sejam ordenadas e materializadas as funções sociais da cidade no propósito de atingir o bem-estar de seus habitantes.”* (BERNARDI, 2012, p.438).

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Após anos de mordida social imposta pela ditadura militar e depois de batalhas populares nas ruas do país, eis que “o sol da liberdade em raios fúlgidos” voltou a brilhar com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988. Com ela, retorna aos brasileiros a democracia clamada pelo povo. Entretanto, sua efetividade não foi imediata, e a participação popular na reconstrução do país ainda não está concretizada.

A democracia brasileira não pode se resumir somente a escolha direta de governantes através do sufrágio universal. É preciso ampliar esse conceito e aproveitar os avanços legais que estão sendo implantados para se alcançar de maneira plena a democracia. A criação de conselhos participativos, como os Conselhos da Cidade, as ações populares, como a que gerou a Lei da Ficha Limpa, são bons exemplos destes avanços.

É nesse bojo que ressaltamos a importância do instituto da gestão democrática das cidades, trazido no Estatuto das Cidades, que vem possibilitando participação mais efetiva do cidadão na gestão municipal, na tentativa de se implantar nos municípios o conceito de governança para a gestão local, como esclarece o excerto a seguir:

o conceito de governança está associado aos marcos de um novo paradigma da ação pública do Estado, que incorpora as interações múltiplas entre governos e sociedade. A noção de governança sugere que a capacidade de governar não está unicamente ligada ao aparato institucional formal, mas conjectura a construção de coalizões entre atores sociais, estabelecidas em função de diversos fatores, tais como a influência mútua entre as variadas categorias de sujeitos e organizações, as orientações ideológicas e os recursos disponíveis, buscando articular elementos do governo local com o poder local (HAMEL, 1999; GOHN, 2011 apud BRAGA, 2015.p.19).

No entanto, ainda é gigante a diferença entre a vontade popular e as decisões dos governantes, causa que transforma esses instrumentos, quase sempre, em meras formalidades legais. Isso causa descontentamento na população e demonstra

graves falhas no canal de diálogo que deveria haver entre os governantes e a sociedade.

Por isto, é de extrema importância examinar esse tema, pois cidadania e participação popular estão ligadas umbilicalmente à democracia, motivo pelo qual se faz esse estudo, que visa analisar se a gestão democrática como prática foi alcançada no município de Antonina, verificando como está sendo feita a gestão participativa do Plano Diretor, principalmente após o tombamento do setor histórico.

Para um melhor entendimento desse assunto, alguns conceitos teóricos devem ser examinados para que se tenha clara a situação atual do objeto de estudo e suas carências.

2.1 A DEMOCRACIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O conceito de democracia renasce no Brasil conjuntamente com a Carta Magna de 1988, que inaugura seus artigos com as bases que regiriam a nova fase da república, exaltando o poder do povo e a participação popular, como bem explica SILVA, 2002

A Constituição institui um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, livre, justa e solidária e sem preconceitos (art.3º, II e IV), com fundamento na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político. Trata-se assim de um regime democrático fundado no princípio da soberania popular, segundo o qual todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes, ou diretamente (parágrafo único do art. 1º). (SILVA, 2002, p. 125).

É desse apelo constitucional de participação, trazido logo em seus primeiros artigos, que ressaltamos a necessidade da aplicação do instituto da Gestão democrática das cidades, estatuída na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Infelizmente, depois de quase 30 anos da redemocratização, ainda não atingimos um nível desejável de participação popular na gestão dos meios urbanos, o que tem tornado os textos legais em letras mortas, pois não efetivam a vontade popular, somente legitimam as ações dos governantes, que manipulam o quanto podem a formação dos conselhos.

Como nosso país adotou o modelo de Democracia semidireta, a participação do cidadão, em nível municipal, torna-se muito importante, pois democracia participativa significa uma participação direta e pessoal na formação dos atos de governo, não podendo de maneira alguma ter seu mister impedido ou contaminado por atos de politicagem.

Dentre os modelos de democracia constantes em nossa constituição, SILVA, 2002 ressalta a tendência para democracia participativa, como corrobora o trecho a seguir

A Constituição combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa. É o que, desde o parágrafo único do art. 1º, já está configurado, quando, aí, se diz que *todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos* (democracia representativa), *ou diretamente* (democracia participativa). (SILVA, 2002, p. 137)

Percebe-se pelo nosso histórico pós CF/88, que o Brasil fortaleceu num primeiro momento a democracia representativa (através da escolha direta de seus representantes de no governo), e de alguns anos para cá tem amadurecido a democracia participativa, com a criação de leis infraconstitucionais que trouxeram mecanismos jurídicos para efetivar a participação popular. É o caso do Estatuto das Cidades, que deu evidência ao tema da gestão democrática das cidades e do plano diretor participativo que iniciou um novo modelo de gestão pública focado no município.

Como uma das alternativas escolhidas pelo país para se exercer a democracia semidireta, veremos agora os principais conceitos trazidos pelo Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo.

2.2 O ESTATUTO DA CIDADE

A Lei 10.257, de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade - regulamenta o texto constitucional dos artigos 182 e 183 que estabelecem as diretrizes gerais da política urbana.

Segundo Medauar (2004, p. 20) “[...] essas diretrizes aplicam-se a todo o País, incidindo de modo mais intenso no âmbito municipal, que é onde ocorrem precipuamente as atuações urbanísticas”.

Essencialmente, essa lei disciplina e reforça institutos de direito urbanístico, com intuito de instrumentalizar os municípios para resolver sérios problemas urbanos que a sociedade enfrenta nos últimos séculos, a exemplo da falta de moradias, a especulação imobiliária, o crescimento irregular e desorganizado das cidades, a ocupação de áreas de proteção ambiental, entre outros que assombram os municípios brasileiros.

O estatuto está dividido em cinco capítulos, a saber: I – Diretrizes Gerais; II – Dos instrumentos da política urbana; III – Do Plano Diretor; IV – Da gestão democrática da cidade; e VI – Disposições Gerais, e traz em suas linhas uma grande preocupação com “[...] o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e da propriedade urbana [...]” (MUKAI, 2004, p. 71).

Essa lei trata de normas de ordem pública e interesse social, devendo ser aplicada na íntegra, como pode se inferir de seu artigo primeiro

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (BRASIL, 2001)

O Artº 2º traz o objetivo principal da política urbana, que é o de regular e ordenar, dispondo sobre o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. A cidade deixa de ser apenas o espaço geográfico onde se reúnem pessoas e se torna um lugar destinado a outros fins como saúde, emprego, habitação, desenvolvimento educacional, lazer, espaço de manifestação cultural e outros, como ressalta Bernardi, 2012

Para aqueles que veem a cidade sob a ótica da geografia urbana, a primeira constatação é a de que o espaço, embora natural, agora é construído e, por conseguinte, artificial, visto que conta com a participação humana em sua montagem. Sob esse aspecto, podemos dizer que o meio urbano é uma CONSTRUÇÃO SOCIAL, o produto de muitas mãos e, até mesmo, de muitas gerações. (BERNARDI, 2012)

Na sequência, o estatuto traz diretrizes para se alcançar os objetivos da lei, inovando com conceitos como *cidades sustentáveis*, que segundo Moraes, 2013

“deve ser entendido como o ordenado desenvolvimento das cidades urbanas, sem destruição ou degradação, desenvolvimento esse que possa garantir o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.”

A gestão democrática das cidades, questão de suma importância para a cidadania, aparece no inciso II do artigo 2º, e segundo Medauar (2004, p. 27) *“tem caráter inovador, uma vez que a população poderá demonstrar suas aspirações.”* Sobre a Gestão democrática das cidades falaremos mais adiante.

O inciso III, do artigo 2º da Lei 10.257/01 estabelece, como diretriz, a cooperação que deverá existir entre os diversos níveis de governos ou entre os entes federativos, com a iniciativa privada prevalecendo o interesse social, devendo ocorrer em todo o processo de urbanização, não apenas no seu planejamento. Outra diretriz é a clara necessidade de planejamento urbano das cidades, objetivando evitar problemas futuros e corrigir os já existentes.

Atendendo ao princípio constitucional da eficiência, que busca o mínimo de gastos, e o máximo de qualidade, o inciso V, da sequência, estabelece, como diretriz, o encargo do Poder Público de oferecer equipamentos urbanos e comunitários, transportes e serviço público, em adequação com o interesse, necessidade e características da população local.

Como citado no início, o objetivo principal da política urbana, é o de regular e ordenar, portanto, a ordenação e o controle do uso do solo é também uma norma a ser seguida pela administração pública, que é a responsável por determinar *“[...] o destino de cada parte do espaço urbano e o modo como será usado”* (MEDAUAR, 2004, p. 31), cuja competência é do município, conforme positivado no artigo 30, VIII, da CF/88, que versa que o município *“deverá promover o adequado ordenamento territorial, a ser feito mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.”* As diretrizes básicas desta tarefa estarão estabelecidas no Plano Diretor especificado em leis próprias, como a de zoneamento urbano e parcelamento do solo.

Os incisos VII ao XI, em resumo, extrapolam o tema urbanístico, preocupando-se com medidas de caráter econômico, tributário e financeiro dos gastos públicos, visando o equilíbrio dos investimentos, com intuito de preservar o princípio da impessoalidade e não beneficiar diretamente e demasiadamente uma

pessoa ou setor da cidade. Sobre as diretrizes contidas nesses incisos, comenta Medauar

A diretriz extrapola o aspecto precipuamente urbanístico, mesclando-o a fatores econômicos e ambientais. Pretende que estejam em equilíbrio a produção, o consumo a expansão urbana e a qualidade ambiental, social e econômica do Município. Nem sempre estão na competência do Município as várias medidas que afetam esse equilíbrio, mas este pode desempenhar papel importante para que seja alcançado. (MEDAUAR, 2004, p. 34)

A próxima diretriz interessa diretamente ao PDM de Antonina, pois versa sobre a recuperação do meio ambiente natural e do meio ambiente artificial, e ainda, do meio ambiente cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, caso que se encaixa exatamente com as necessidades do município, e que irá fundamentar a seção sobre preservação do Patrimônio cultural municipal tombado em 2012.

No último inciso do artigo 2º a lei traz o princípio da isonomia de condições. Deixando claro que a função urbanística é de competência do Poder Público, podendo de ser realizado pela iniciativa privada, desde que atendidos os interesses da coletividade.

O artigo 3º do Estatuto estabelece regras de competência da União tratando de preceitos já estabelecidos na CF/88 e que estão previstos no Estatuto, de forma pormenorizada e destacada.

O Estatuto apresenta, em seu artigo 4º, os instrumentos da política urbana em um rol exemplificativo, o que possibilita a utilização de outros instrumentos não previstos na Lei 10.257/01. Ele reúne em seus incisos e alíneas diversas e amplos elementos do direito, como a desapropriação e tombamento de imóveis, e técnicos, como o plano diretor. Há, ainda, institutos tributários, como o imposto progressivo, incentivos jurídicos e fiscais.

Dentre esses instrumentos, merece destaque o planejamento municipal, cujo aspecto a ser evidenciado nesse trabalho será o Plano Diretor, embora o planejamento também esteja contemplado no direito financeiro dos municípios através do plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e gestão participativa da cidade.

Acerca do assunto planejamento e sua relação com as diretrizes do estatuto e a questão da gestão democrática das cidades, os teóricos nos ensinam que:

As diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade buscam orientar a ação de todos os agentes responsáveis pelo desenvolvimento na esfera local. Indica que as cidades devem ser tratadas como um todo, rompendo a visão parcelar e setorial do planejamento urbano até agora praticado. Além disso, evidencia que o planejamento deve ser entendido como processo construído a partir da participação permanente dos diferentes grupos sociais para sustentar e se adequar às demandas locais e às ações públicas correspondentes (OLIVEIRA, 2001, p. 14)

Além disso, os instrumentos previstos nessa lei, que ocasionem gastos públicos, serão objeto de controle social, garantindo participação efetiva da população na elaboração e execução de planos.

Resumindo, o Estatuto da cidade baseia-se em quatro fundamentos chaves, como se pode extrair da doutrina

Seus princípios fundamentais: a gestão democrática; a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização; a recuperação dos investimentos do poder público que tenham resultado em valorização de imóveis urbanos e o direito a cidades sustentáveis, à moradia, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos. (OLIVEIRA, 2001, p. 01).

É uma lei inovadora, que carrega consigo importantes instrumentos de planejamento urbanístico, tributário e jurídicos que podem garantir efetividade ao Plano Diretor, responsável pelo estabelecimento da política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, conforme reza o art. 182 da Constituição Federal de 1988.

Pinheiro (2010, p. 61) afirma que além de estabelecer novas regras o Estatuto traz instrumentos para organizar a cidade assentados em quatro fundamentos: direito à cidade e cidadania, atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, reconhecimento da existência de uma cidade informal e aquele que veremos com mais detalhes a seguir, a gestão democrática da cidade, que segundo ele cresce em importância porque

integra planejamento, gestão e controle social ao reconhecer que a cidade se produz por uma multiplicidade de agentes, que devem ter suas ações coordenadas e participativas na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (PINHEIRO, 2010, p. 61).

Entretanto, ainda que tenha caráter inovador, e traga em seus artigos maravilhosos instrumentos para a gestão democrática, sem vontade política e

participação popular, a lei, sozinha, não poderá resolver tudo, pois como bem lembra o teórico Oliveira

A lei sozinha, é claro, não resolverá os históricos problemas urbanos. Contudo, com a nova legislação, os Municípios têm a oportunidade de cumprir da melhor maneira, e ativamente, seu papel de sujeitos, responsáveis que são pela formulação, implementação e avaliação da política urbana, permitindo que, de fato, todos os moradores de nossas cidades participem do processo e sejam os beneficiários de suas justas ações (OLIVEIRA, 2001, p.4).

E diante do cenário político atual, é necessário e relevante que nos dediquemos a estudar o tema Plano Diretor e a gestão democrática e participativa, a fim de subsidiar e incentivar a participação popular na gestão do PDM de Antonina.

2.3 O PLANO DIRETOR E A GESTÃO DEMOCRÁTICA

Enfim, nessa seção falaremos do Plano Diretor Municipal. Antes, porém, se faz necessário saber o que a doutrina nos traz como referencial sobre o tema.

A fonte jurídica do PDM é constitucional e está estampado no Título VII da Carta Magna, Capítulo II, artigo 182, parágrafo primeiro, como transcrito a seguir:

§1º O Plano Diretor, aprovado pela câmara municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (BRASIL, 1988)

Embora seja uma inovação tratar desse tema no texto constitucional, sua extensão e profundidade são curtas e não estabelecem minúcias sobre o assunto. Sua regulamentação e detalhamentos aparecem em textos legais apenas depois da edição do Estatuto da Cidade, que em suas linhas define o que é o Plano Diretor repetindo o prescrito constitucional, mas também delineando novos conceitos, principalmente os advindos dos artigos 41 e 42 que visam complementar e regulamentar os artigos constitucionais.

Para Silva (2000, p.134), o significado do nome Plano Diretor, de forma objetiva, se explica da seguinte forma: “é plano, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, os prazos em que esses devem ser alcançados[...]as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do município.”

Já Meirelles (1993b), define Plano Diretor da seguinte maneira:

É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar todas as atividades da administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessam ou afetem a coletividade. (MEIRELLES, 1993, p.393)

Na argumentação de Carneiro (1998) “o Plano Diretor é o instrumento que mostra o norte para que o poder público municipal tenha os meios para ativar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” (p.119)

O PDM não é apenas um plano urbanístico, sua abrangência é muito maior e mais impactante, como explica Monteiro (1990), ele tem um objetivo muito mais amplo, qual seja,

o de interferir no processo de desenvolvimento local a partir de uma compreensão global dos fenômenos políticos, sociais, econômicos e financeiros que condicionam a evolução do município e contribuem para a ocupação desordenada do espaço urbano. (MONTEIRO, 1990, p.13)

Ainda quanto ao objetivo do PDM, Silva (2008) traz uma definição semelhante quanto à abrangência desse instrumento e defende que

Um dos seus objetivos é proporcionar as condições e os meios nas cidades para que um projeto de promoção de renda e recursos se concretize, ou seja, fazer com que a cidade e seus habitantes tenham melhores condições de vida, inclusive de renda, e não apenas de uma infraestrutura básica. (SILVA, 2008, p.34)

Entendido o conceito sobre o Plano diretor, passemos agora aos referenciais sobre o processo de elaboração do documento, cujos procedimentos ensejam um exame acerca da participação popular na construção do Plano. Para tanto, verifiquemos antes os requisitos mínimos que deve conter o PDM, segundo o Estatuto da Cidade, no art. 42 transcrito a seguir:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle. (BRASIL,2002)

Sobre a participação popular no processo de discussão e elaboração do Plano Diretor, encontramos várias citações que defendem e recomendam tal procedimento, a exemplo da Resolução nº34/2005 do ConCidades que é clara em afirmar que o objetivo do PDM é “ definir o conteúdo da função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, o direito à moradia, ao saneamento básico, aos serviços urbanos à todos os cidadãos, e implementar uma gestão democrática e participativa.” Essa gestão democrática e participativa está prevista no art. 42, inciso III, do Estatuto da cidade e foi enfatizada pela Resolução anteriormente citada em seu art. 6º. Trata-se do *Sistema de Acompanhamento e Controle Social* entendido por Bernardi (2012) da seguinte maneira:

Esse sistema, como instrumento de acompanhamento e controle do plano Diretor, deve prever instâncias de planejamento e de gestão democrática para implementá-lo e revê-lo, bem como apoiar e estimular o processo de gestão democrática e participativa, garantindo uma gestão integrada, que envolva os poderes executivo, Legislativo e Judiciário e a sociedade civil, além de garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos e monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, especialmente daqueles previstos pelo art. 182, parágrafo 4º, da Constituição. (BERNARDI, 2012,p.420)

MOREIRA (2008, p.7 Apud RICOBOM,2012), descreve que o Plano Diretor Municipal, deve ser fruto de construções democráticas, possibilitando a prática da gestão compartilhada, com a participação direta da população, na gestão democrática das políticas públicas, como uma forma poderosa de controle social do planejamento urbano.

Percebe-se nas defesas da gestão democrática e participativa que a atuação da sociedade civil no processo de elaboração do PDM deve-se dar em todas as suas etapas, bem como em sua execução. Mas quais são essas etapas sobre as quais defendemos a participação popular?

Segundo Silva (2000, p.138-139) “são previstas quatro fases no processo de elaboração: a) estudos preliminares; b) diagnóstico; c) plano de diretrizes; d) instrumentação do plano.” Na primeira etapa acontecem as leituras técnicas e comunitárias, identificando a situação do município: a parte urbana e a rural, os

problemas, conflitos e potencialidades. A segunda, corresponde à formulação e pactuação das propostas prioritárias já definidas nas leituras técnicas. Na etapa seguinte serão definidas as ferramentas que estarão contidas no Plano, em consonância com os objetivos e estratégias dos projetos prioritários. Na quarta etapa, se formulará o sistema de gestão e planejamento do PDM, estabelecendo como deve ser o processo participativo no planejamento para implementar e controlar sua execução.

Sobre esse controle social queremos dedicar as próximas linhas, pois trata justamente da gestão democrática que ora examinamos. Sobre esse assunto, o Estatuto da Cidade reserva especial atenção nos arts. 43,44 e 45 estabelecendo os seguintes instrumentos como garantia da gestão democrática:

- órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projeto de desenvolvimento urbano;

Além dessas garantias, o art. 44 traz a obrigatoriedade de realização de debate, audiência e consulta pública sobre as propostas do PPA, LDO e LOA para sua aprovação na Câmara Municipal. O artº. 45 por sua vez, garante a participação mínima da sociedade civil em entidades gestoras de regiões metropolitanas.

Entretanto, o que examinamos no município estudado, é que esses institutos são burlados através de manobras técnicas que ocorrem apenas para atender uma obrigatoriedade legal. Sobre isso, diz Bernardi (2012)

Essa proposta de gestão democrática, muitas vezes, a participação comunitária no planejamento urbano ocorre apenas para cumprir uma obrigação legal, ou seja, constitui-se em uma participação enganosa ou aparente, pois, quando verdadeira, há um processo contínuo e permanente, no qual a comunidade (cidadão) se faz presente em todas as fases. (BERNARDI, 2012,p.395)

Entende-se aqui, portanto, que gestão democrática e participativa deva ser aquela em que o cidadão participe diretamente e continuamente das ações de planejamento, execução e fiscalização do PDM, pois como defende Gonçalves (1990).

quem participa não se limita a referendar, executar e dar sugestões; deve ter condições de apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e,

sobretudo, mudar o curso de ação estabelecido pelos dirigentes e formular cursos de ação alternativos.(GONÇALVES,1990,p.83-85)

Nota-se a partir dessas análises que é relevante e necessária uma revisão técnica do Plano Diretor Municipal do município de Antonina, bem como de sua gestão, como poderemos observar a seguir, do diagnóstico da situação local atual.

3 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO

Esse trabalho será realizado na cidade de Antonina, litoral do Paraná, junto a Prefeitura Municipal e a Câmara de Vereadores. O município conta atualmente com quase 750 funcionários de carreira e 36 cargos em comissão. Seu orçamento anual varia de acordo com as estimativas de repasses institucionais de recursos federais e estaduais, oscilando entre 35 e 40 milhões anuais, segundo afirma a secretaria da fazenda municipal.

Embora haja um número expressivo de servidores públicos para o porte do município, o corpo técnico da prefeitura é muito reduzido, o que causa acúmulos de responsabilidade sobre alguns poucos funcionários. Quanto à necessidade de corpo técnico para a gestão do plano diretor, logo se percebe que pouquíssimos funcionários sabem do que se trata. Existe somente uma Engenheira de Carreira, e não há arquiteto, nem urbanista no quadro de funcionários. Existem somente dois técnicos em administração diretamente ligados com o tema, sendo todos os demais interessados dependentes destes conhecedores do funcionamento da máquina pública diante do PDM de Antonina.

O paço municipal está instalado num prédio histórico, tombado como patrimônio histórico nacional dentro do conjunto urbano central, e embora seja muito belo, não oferece estrutura adequada para as repartições lá existentes. No pátio posterior do paço existe também um anexo que recebe as instalações de algumas secretarias, mas também sem muita estrutura. Entretanto, a partir de 2016, projeto de reforma e restauro idealizado pelo PAC das cidades históricas apresentado ao Governo Federal na gestão 2009-2012, será executado com intuito de adequar o espaço.

Para entendermos melhor o contexto histórico que levou o município à situação atual e os fundamentos que ensejaram o tombamento nacional da região central, vamos conhecer um pouco de sua história. Através dela, poderemos observar como se deu a ocupação territorial do município e a ocupação da área

urbana, compreendendo dessa forma os fatos que subsidiaram a formulação do Plano Diretor atual.

3.1.1 A cidade de Antonina

O estado do Paraná começa com as ações da Coroa Portuguesa para ocupar as terras mais ao sul do Brasil, pois sabia do avanço espanhol para leste de Tordesilhas. Para isso, enviou o Capitão-Provedor Gabriel de Lara para que fundasse um novo povoado no litoral da Capitania de São Vicente. Foi ele quem concedeu as primeiras sesmarias do litoral paranaense aos senhores Antonio Leão, Pedro Uzeda e Manuel Duarte, em 1648, sendo considerados fundadores de Antonina. Entretanto, segundo Ermelino de Leão (1918), no livro *Factos e Homens*, “*o fundador da Capela de Nossa Senhora do Pilar da Graciosa (Antonina) foi o Sargento-Mor Manoel do Vale Porto*”. Pois a real ocupação portuguesa, com a fixação de um povoado, só se caracterizou a partir do estabelecimento de Valle Porto em seu sítio, na Ilha Graciosa, hoje chamada Corisco, que fica situada ao fundo da baía de Antonina. Antes, porém, a região era habitada por índios Sambaquibás, povo de características nômade que tinha por hábito enterrar seus mortos em sambaquis. Posteriormente, índios carijós habitaram o local até serem totalmente expulsos pelos portugueses, refugiando-se nas ilhas do litoral ou serra acima. Foi a instalação de Valle Porto no local, para a exploração das catas de ouro, que proporcionou o aumento da população no lugar e ensejou a necessidade da construção de uma capela, pois conforme relata Ermilino de Leão, “*a travessia da baía de Antonina até Paranaguá era muito perigosa para os casais que tinham de ir até a Igreja do Rosário para cumprir suas obrigações religiosas.* (LEÃO, 1918)

Vendo a dificuldade de seus agregados e de outros casais fidalgos que ali se estabeleceram, Valle Porto, religioso que era, tratou de providenciar a construção de uma capela no local. Para tanto, enviou carta ao Bispo do Rio de Janeiro solicitando autorização para o intento. Em 1714, D. Frei Francisco de São Jerônimo, bispo do Rio de Janeiro, autorizou a construção de uma capela, que homenagearia à Virgem do Pilar, denominação da aparição espanhola, pois na região da sesmaria de Guarapiracaba, que já era habitada esparsamente antes da chegada portuguesa, existiam duas mulheres, que a tradição nomeou de Tereza e Maria, que todos os

anos lideravam fervorosos terços em louvor a Nossa Senhora, sempre a 15 de Agosto. Assim, 12 de setembro de 1714 ficou considerada a data de Fundação de Antonina, mas há quem defenda os sesmeiros como fundadores, ponto que muito se discute entre intelectuais locais, historiadores e Igreja.

Por ter crescido ao redor da igreja que Valle Porto construiu, à frente de dezenas de escravos, o povoamento ficou conhecido como Capela, daí seus habitantes serem chamados de capelistas. Em 29 de agosto de 1797, foi elevada à categoria de Vila, já com a denominação de Antonina, em homenagem ao Príncipe da Beira D. Antônio, segundo filho de D. João VI e Dona Carlota Joaquina, como atesta trecho do documento *“a nobreza capelista (Os que viviam em torno da Capela N. S. Pilar) pediram ao governador de São Paulo, Antonio Manoel da Costa e Mendonça, a elevação da freguesia em vila, o que foi atendido através da portaria de 29/08/1797”*. Em 06 de novembro de 1797, sua sede foi elevada à categoria de Comarca da Província de São Paulo, sendo elevado seu pelourinho, o último do Brasil, e sido eleita à primeira câmara da cidade, desmembrando-se e emancipando-se naquela data, da cidade de Paranaguá. Entretanto, foi depois da Emancipação política do Estado do Paraná da Província de São Paulo, que a Comarca se tornaria cidade paranaense, como demonstra Ermelino de Leão, em Factos e Homens: *“Foi elevada à categoria de cidade pela Lei Provincial nº 14, de 21 de janeiro de 1857”*, cerca de quatro anos após a criação do estado do Paraná.

A cidade de Antonina fica entre a Serra e o Mar, no litoral norte do Paraná. A área do município de Antonina é de 846 km². Situa-se na extremidade ocidental da baía de Paranaguá, a 5 m de altitude e a 83 Km da capital Curitiba, tendo acesso rodoviário pela BR-277 e PR-410 - a estrada da graciosa.

Foi a estrada construída a partir dos caminhos indígenas e dos padres jesuítas na Serra do Mar que impulsionou o desenvolvimento de Antonina nos séculos XIX e XX, pois a partir desse caminho, Antonina proporcionava acesso ao Porto, pois tinha vocação natural para abrigá-lo. Foi neste período - início do século XX - que a cidade cresceu rapidamente, ganhando edificações, um teatro e um lugar de destaque no cenário político e econômico do Estado, como atestado pelas fontes oficiais do município

No final do século XIX, com a conclusão da estrada da Graciosa e do terminal ferroviário, ambos ligando Antonina a Curitiba, o Porto de Antonina intensificou suas atividades tornando-se, em 1920, o 4º Porto exportador brasileiro. As mudanças na economia mundial após a segunda Grande Guerra Mundial, e o fim do ciclo da erva-mate, determinaram o declínio da economia da cidade e das atividades de seu Porto, culminado nos anos 70 com a paralisação da indústria Matarazzo, importante geradora de negócios e empregos. A partir dos anos 80, Antonina, com aproximadamente 20.000 habitantes e privilegiada por suas atrações naturais, passa a consolidar seu perfil de cidade turística, berço de manifestações folclóricas e culturais, integrando seu potencial turístico à sua vocação portuária.(Antonina,2015)

Entretanto, as disputas políticas e econômicas entre a cidade de Antonina e a vizinha Paranaguá, tornaram-se cada vez mais ferrenhas devido às suas características portuárias, como corrobora publicação do IPHAN em sua página eletrônica, no excerto:

“Com a elevação de Antonina à categoria de Vila, em 1798, e com a reabertura dos portos brasileiros dez anos mais tarde, a disputa entre Paranaguá e Antonina pelo controle da atividade portuária se acirra. Como resultado deste embate político, o Caminho da Graciosa é reaberto para facilitar o escoamento da produção agrícola do interior do estado para o litoral.”(IPHAN,2015)

Essa disputa se acirrou tanto no cenário político do estado que foi comparada pelo Capitão de Fragata Barão de Tefé, àquela entre as cidades de Veneza e Gênova na Itália. Foi o Barão quem defendeu a viabilidade econômica do porto capelista quando forças políticas contrárias defendiam seu fechamento, como forma de priorizar o porto de Paranaguá. E é por isso que o porto antoninense lhe rende homenagem com seu nome ao terminal marítimo que retornaria às suas atividades, acompanhando os ciclos de desenvolvimento econômicos do Paraná, como relata o IPHAN em sua publicação eletrônica sobre o tombamento do centro histórico de Antonina:

A partir de 1820, com a implantação de engenhos de erva mate para exportação, o incremento de atividade portuária levou a um rápido crescimento urbano, com a abertura de novas ruas, a construção das igrejas de São Benedito e de Bom Jesus do Saivá, do primeiro trapiche e do mercado de Antonina. Obras para tornar o Caminho da Graciosa carroçável e a construção da Estrada de Ferro Curitiba-Paranaguá, na segunda metade do Século XIX, intensificaram a comunicação entre Antonina e as demais cidades paranaenses. (IPHAN, 2015)

Ainda em consonância com a publicação citada e com uma análise econômica que se pode atestar empiricamente, a decadência das atividades portuárias levaram a um processo contínuo de descuido e arruinamento dos casarios da cidade, o que a credita-se estar ligado intimamente ao fato de diminuir a circulação de riquezas no município com consequente diminuição de recursos para manutenção do acervo arquitetônico por parte dos proprietários. Os motivos a seguir ilustram os fatos ocorridos:

A partir de 1914 houve um novo período de crescimento para a cidade, com o início das atividades das Indústrias Matarazzo. Devido à falta de investimentos, ao assoreamento dos canais da baía e ao progressivo aumento do calado das embarcações, a partir de 1930, o Porto de Antonina entra em decadência. Várias empresas fecharam as portas, levando a cidade, mais uma vez, à estagnação econômica. Em 1972 houve o fechamento das Indústrias Matarazzo e, em 1976, a desativação do ramal ferroviário Morretes-Antonina.(IPHAN,2015)

Desde a ocorrência desses fatos, o município vem se arrastando para sobreviver, não tendo alcançado níveis satisfatórios de desenvolvimento econômico e social que atendam às expectativas da população.

3.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O diagnóstico foi realizado a partir de pesquisa documental disponível na rede mundial de computadores, em leis, decretos e diários oficiais existentes na Prefeitura do município e Câmara Municipal, e através de entrevistas com funcionários da secretaria de administração e Câmara Municipal. A pesquisa visava investigar quais foram e quais são as práticas de gestão democráticas realizadas pelo município desde a elaboração do PDM até hoje, com especial atenção à área tombada.

Os problemas e limitações técnicas e de material humano são visíveis na instituição, e a carência de material para pesquisa é enorme, visto que não se tem a prática de se produzir e armazenar materiais técnicos de gestão e documentos relativos ao desenvolvimento e execução do Plano Diretor, como atas de audiência, fotos de consultas públicas e outros.

Existem somente duas cópias oficiais do PDM de Antonina, uma na secretaria de administração do município e outra arquivada na Câmara Municipal, cujo conjunto carrega consigo as únicas amostras dos mapas plotados para edição da lei. Isso dificulta o acesso tanto para estudos técnicos quanto para a gestão democrática, uma vez que esse ato não corresponde aos institutos trazidos pela lei da transparência e de acesso às informações, nem ao princípio da publicidade. O que se tem na rede mundial de computadores são apenas as leis que formam o PDM, mas sem seus anexos de mapas e planos viários, fato que pode ser conferido no site especializado www.leismunicipais.com.br.

3.2.1 Diagnóstico da elaboração do Plano Diretor

Em entrevista com um dos técnicos em administração da PMA – Prefeitura Municipal de Antonina -, pedi que relatasse um pouco do histórico sobre o processo de elaboração do PDM de Antonina para que eu pudesse confrontar com informações documentais a existência ou não das práticas de gestão democrática durante a elaboração do documento. Esses dados também serviram de base para examinar o cumprimento ou não dos requisitos mínimos legais exigidos para um Plano Diretor.

Quanto mais o entrevistado relatava, mais o PDM de Antonina se distanciava do ideal de práticas de gestão democrática. Segundo ele, o Plano Diretor de Antonina só foi realizado por imposição legal, pois leis estaduais e federais cobravam a existência do PDM com prazos estabelecidos para seu cumprimento, e no caso do Estado do Paraná havia pressão burocrática e política que transformava o PDM quase que em requisito para convênios e repasses de recursos.

Diante desse contexto, relata o funcionário que a gestão do então Prefeito Kleber de Oliveira Fonseca (2005-2008) não tendo experiência no assunto e sem corpo técnico suficiente para elaborar o PDM, contratou uma empresa através de licitação a fim de gerenciar o processo de elaboração do Plano Diretor, como corrobora o trecho a seguir, extraído do relatório sobre o PDM de Antonina realizado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral do Paraná – SEPL, que relata: “para a realização do PDM de Antonina, a Prefeitura contratou a

empresa SOMA – Soluções em meio-ambiente, que coordenou todo o trabalho.”(COLIT,2007)

Sobre o processo de elaboração e metodologia de trabalho para a construção do PDM, os relatos dos funcionários da época são semelhantes, todos repetindo os mesmos fatos. Segundo eles, a empresa contratada não tinha muita experiência em Plano Diretor, não tinha um corpo técnico relevante e não se aprofundou muito nas pesquisas preliminares sobre a cidade. Esse fato também pode ser comprovado pelo conteúdo do Plano Diretor e por trecho do relatório da SEPL, disponível no site do Conselho de desenvolvimento Territorial do Litoral do Paraná (COLIT), como mostra recorte do documento original a seguir:

Constatam-se alguns equívocos quanto aos indicadores sócio-econômicos para a elaboração de um diagnóstico e a consequente distorção que provoca no momento da formulação das propostas e diretrizes, como é o caso da utilização do Valor Adicional Fiscal da SEFA e da relação da economia do município com o Estado do Paraná, enquanto o que procederia seria utilizar os dados do PIB e relacionar o município com o litoral. (COLIT,2007)

Questionado sobre a participação popular e o cumprimento do instituto da gestão democrática por parte da empresa responsável e do município, o funcionário não escondeu o receio de se manifestar, entretanto, com a condição de preservar sua identidade nesse trabalho, revelou que os trabalhos do PDM foram realizados diretamente por não mais que uma meia dúzia de pessoas, num local que ele chamou de “sótão” do Theatro Municipal. Nessa equipe estavam incluídos um estagiário, uma assistente administrativa do município, um funcionário comissionado, e dois ou três funcionários técnicos da prefeitura que passavam as informações do município para a empresa.

Quanto à participação popular, afirma ele que não foram cumpridos os requisitos legais como prescreve o instituto da gestão democrática em nenhum momento da elaboração do PDM, e que durante a elaboração do plano, a população sequer sabia do que se tratava, vindo a ter notícias de sua existência somente quando o assunto começou a ser discutido na Câmara de Vereadores. Questionado sobre como resolveram essa questão junto ao COLIT para a aprovação do PDM,

relatou que foram cobrados quanto às atas das audiências públicas, mas que até a relatoria final da SEPL não haviam enviado, pois de fato não haviam cumprido esse requisito como deveriam. Esse fato pode ser claramente comprovado com o recorte do relatório já citado, como segue:

O Plano não apresentou as atas das reuniões realizadas com a comunidade local, apesar de apresentar a metodologia utilizada e fotos de algumas reuniões. Sugere-se que toda a documentação que demonstra esta participação seja anexada.(COLIT,2007)

Sobre a parte técnico-legal o funcionário citou várias falhas, como o próprio texto do Plano Diretor demonstra. Alguns dos mais graves são os relativos às incompatibilidades entre texto legal e os mapas de que tratam os textos, como por exemplo, os mapas do plano viário e as leis que o definem. Outros erros crassos tratam da falta de revisão jurídica em seus artigos, pois em alguns trechos do PDM são inteiramente contraditórios ou dispensáveis.

É espantoso que sobre esses assuntos não tenham se manifestados algum dos vereadores. Quanto a esse fato, o técnico legislativo da casa relatou que os camaristas da época tinham baixo ou nenhum conhecimento sobre o assunto, e que também não cumpriram faticamente com as audiências públicas e a participação popular nas discussões sobre o PDM, embora no papel essa fase esteja registrada. Diz ele que *“a “população” que participava dessas audiências eram no máximo os funcionários públicos designados para tal fim ou que estivessem no local durante o horário de trabalho, só para fazer número.”*

Acerca dos conselhos municipais e de outros instrumentos de gestão democrática e de gestão do Plano Diretor, o funcionário relata que, no papel, alguns até existem e outros nem no papel existem. Ele relata que essa prática é comum entre os gestores e que cada prefeito que entra monta os conselhos gestores e fiscalizadores com o maior número de apaniguados políticos possível, tornando os órgãos colegiados de gestão fantoches de suas vontades.

Segundo ele, uma das causas desse comportamento seja, também, o nível de desinteresse da população local em participar desses conselhos, seja por problemas pessoais ou por desconhecimento total de seus direitos de cidadão.

Perguntado sobre as questões relativas ao tombamento do setor histórico e o PDM, o funcionário limitou-se a mencionar os trechos do plano que versam sobre o assunto, mas alertou que há somente previsão genérica no PDM, não havendo ainda uma regulamentação específica para a gestão do centro histórico tombado. Relata também que não existe um conselho de preservação do patrimônio cultural nem um conselho gestor do Plano Diretor, e que as ações sobre esses assuntos são esparsas e descoordenadas.

3.3 RESULTADOS OBTIDOS A PARTIR DO DIAGNÓSTICO

Diante do material pesquisado, das observações realizadas, das buscas de notícias sobre o assunto e das entrevistas feitas com os funcionários públicos locais, pode-se caracterizar a situação problema das práticas de gestão democrática do município como crônicas. Desde a concepção do PDM existem vícios técnicos e procedimentos antidemocráticos que impedem a aquisição de práticas de gestão participativa no município.

A limitação no corpo técnico municipal, a falta de interesse da população local, e o desconhecimento geral da população sobre o assunto, contribuem de forma negativa ao alcance dessas práticas, cujas ações já são tão cerceadas por políticos despreparados ou mal intencionados que passam pelo governo municipal.

Como consequências, o pouco crescimento do município é desordenado e causador de sérios problemas socioambientais, a exemplo das ocupações de moradias em áreas de proteção ambiental como as regiões denominadas de “Jagatá”, “KM4” e “Rio Moura”.

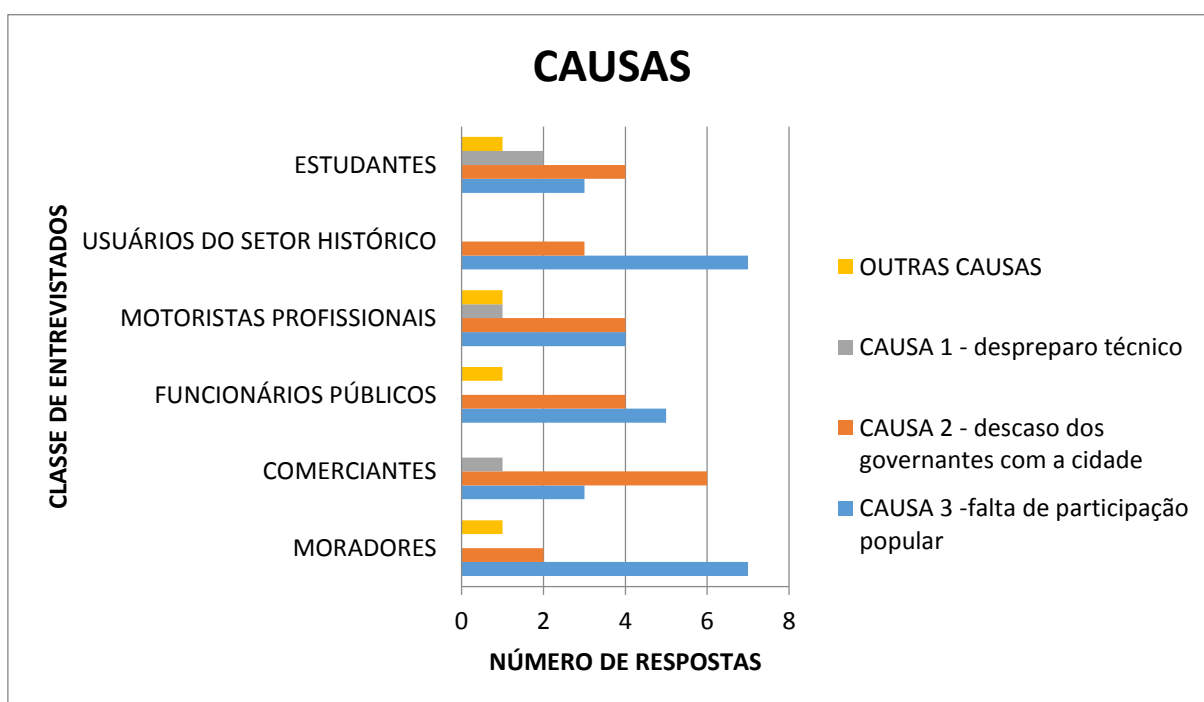
Outra consequência direta é o desperdício de recursos financeiros para a manutenção da máquina pública e nos desenvolvimentos de projetos de urbanização e saneamento, pois uma vez que não se segue o Plano Diretor e não se sabe aonde se quer chegar com tais investimentos, nunca há recursos suficientes, resultando em obras não acabadas ou inúteis.

Mais grave e mais presente ainda são os conflitos diários gerados pelas desconformidades entre a vontade popular e o PDM existente, pois como se viu, o Plano Diretor de Antonina não tem legitimidade, uma vez que não foi fruto de discussão com a população. Então, fatos como instalação de novas empresas em

determinados locais da cidade, o crescimento da movimentação portuária, as restrições impostas com o tombamento do setor histórico, as mudanças nos sentidos de circulação e estacionamento de automóveis no setor histórico são assuntos que causam revolta na população que vive e depende da resolução desses conflitos.

Questionados sobre as causas e consequências da falta de práticas de gestão democrática por parte do governo municipal quanto ao plano diretor, à população local respondeu majoritariamente que a principal causa é a falta de participação popular nas decisões e o descaso dos governantes com a cidade, como demonstra os gráficos a seguir, montados a partir dos dados coletados em pesquisa realizada entre os dias 20/11/2015 e 20/12/2015, com uma amostragem de 60 pessoas, distribuídas em seis classes de dez entrevistados que foram escolhidos aleatoriamente e que responderam voluntariamente a um fichário de questões fechadas (ver modelo no anexo 1) com respostas estimuladas de acordo com o tema investigado:

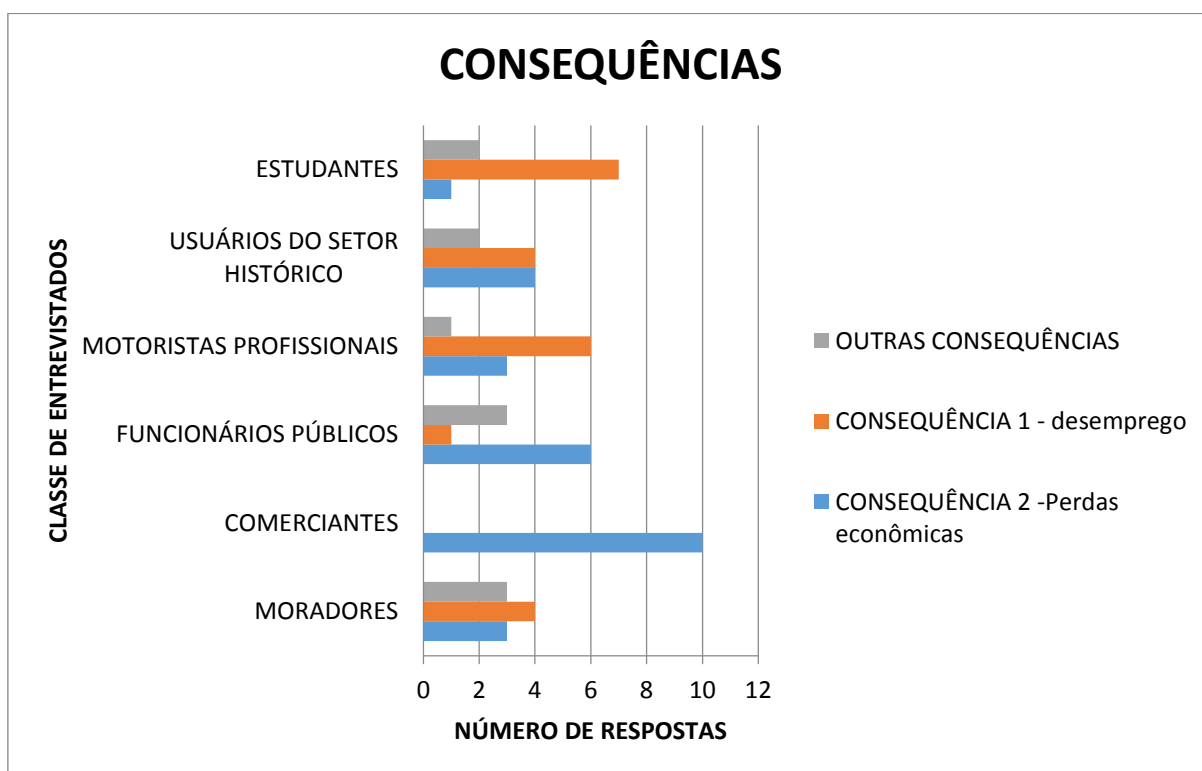
GRÁFICO 1- PRINCIPAIS CAUSAS DA AUSÊNCIA DE PRÁTICAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICAS NO MUNICÍPIO DE ANTONINA



Fonte: Município de Antonina.

Quanto a principal consequência citada, as perdas econômicas quanto ao movimento de vendas e o desemprego foram os itens mais apontados, ambos parecem ser resultado também da falta de um plano de desenvolvimento para a cidade. A seguir o gráfico que resume essa questão da pesquisa.

GRÁFICO 2 - PRINCIPAIS CONSEQUÊNCIAS DA AUSÊNCIA DE PRÁTICAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICAS NO MUNICÍPIO DE ANTONINA



Fonte: Município de Antonina.

Frente aos dados colhidos e às observações realizadas, pode-se deduzir o tamanho da desorganização técnica que se instalou durante anos na gestão municipal de Antonina, principalmente no tocante ao PDM, e na comprovada ausência de práticas cotidianas de gestão democrática e participativa, objeto de investigação desse trabalho, que no momento a define como não existente.

Isto posto, propomos no capítulo vindouro um projeto técnico para o município a fim de se alcançar ações mínimas que favoreçam a realização de práticas de gestão democrática e participativa.

4 PROPOSTA TÉCNICA PARA RESOLUÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

4.1 PROPOSTA TÉCNICA

Preliminarmente, para que se instale uma metodologia de gestão democrática no município de Antonina, o Poder Público deve ter a intenção de partilhar poder com os diferentes segmentos da sociedade. Serão necessárias uma nova organização interna e novas práticas de administração pública. A prefeitura Municipal deve instituir canais de participação popular contínuos e temporários, durante todos os processos, com regras claras e espaços definidos. O grupo coordenador das atividades deve assegurar que todos tenham direito à voz e se incumbir da produção e publicidade de informação em linguagem acessível.

Diante dos problemas identificados quanto à gestão do PDM de Antonina e da ausência de práticas mínimas de gestão democrática, propomos algumas ações voltadas à correção de procedimentos técnicos afetos ao Plano diretor, bem como o efetivo funcionamento do ConCidade Antonina (Lei Municipal 48/2011). Esse Conselho será o responsável pelo projeto de implantação da gestão democrática no município de Antonina e coordenará as ações de implementação do PDM participativo, a exemplo do que descreve a Resolução nº 25 do ConCidades, de 18 de março de 2005 :

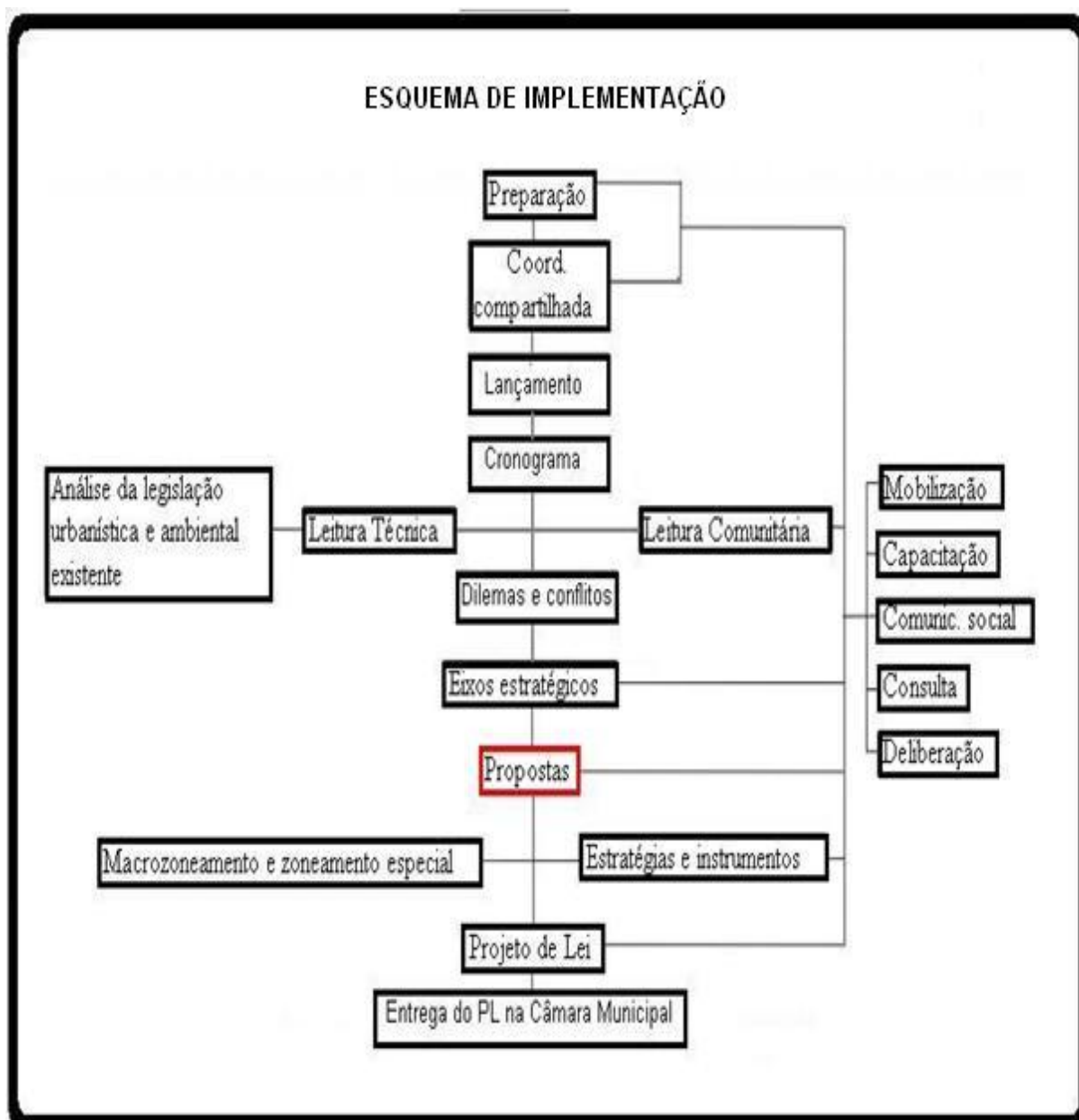
Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade. §1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

Será necessário remontar os grupos de trabalho prescritos na Lei que instituiu o Conselho da Cidade de Antonina. Estes farão uma revisão técnica no corpo da Lei 48/2011 para adequá-la às exigências legais do Estatuto da Cidade e outras leis afetas ao tema.

Sugere-se como estratégia de implantação de práticas de gestão democrática do PDM que o município, em conjunto com a sociedade local, promova a revisão

decenal do Plano Diretor já nos moldes da Resolução 25/2005 do ConCidades, que segue o quadro esquemático a seguir:

FIGURA 1 – ESQUEMA DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL



Fonte: Ministério das Cidades - Adaptado pelo autor

Optou-se por esse modelo de implantação por sua forma pedagógica de oferecer aos envolvidos oportunidades estruturadas para que estes desenvolvam

ações de gestão democrática. Outra razão dessa opção é a quantidade de problemas técnicos e jurídicos do atual Plano Diretor, que desde de sua promulgação, nunca foi revisado. Por fim, considerou-se também os poucos recursos humanos e financeiros que o município dispõe para implantar qualquer outro projeto mais arrojado. Portanto, adotando-se tal proposta, o município poderá contar com auxílio técnico externo para a resolução da situação problema, pois se abre à participação de agentes exógenos ao governo municipal.

4.2 PLANO DE IMPLANTAÇÃO

O Plano de Implantação consistirá de uma organização de metas e ações com designação de prazos e responsáveis pelas seis fases pelos quais o projeto passará.

A primeira fase consiste na preparação administrativa para a execução das demais fases, sem a qual será impossível seguir adiante. A segunda, será formada por ações voltadas à mobilização popular para as discussões e formatação do novo PDM e do novo formato de gestão pública. Na fase seguinte, será executado o planejamento quanto às mudanças no PDM através de conferência municipal para tal fim. Na quarta fase serão apurados e organizados os resultados obtidos com a conferência. Na quinta fase, a implementação, os resultados obtidos serão formatados para se transformar no PL do novo PDM, que depois de aprovado será divulgado amplamente, ainda nessa fase.

A última fase desse projeto não encerra as ações quanto à execução do instituto da gestão democrática, tão pouco do PDM participativo, é tão somente a finalização do passo inicial para o desenvolvimento desses objetivos, que devem ser buscados, pouco a pouco, pela comunidade local. Será essa sexta fase de ações contínuas de fiscalização e monitoramento da execução do PDM, bem como de constante aperfeiçoamento dos envolvidos, resultado constante de todas as outras.

Para uma melhor organização e acompanhamento das fases e ações a serem desenvolvidas no Plano de Implantação, foi constituído o quadro abaixo:

QUADRO 1 – PLANO DE IMPLANTAÇÃO

FASE – 1: PREPARAÇÃO			
AÇÕES	RESPONSÁVEIS	PRAZO	FORMA DE MONITORAMENTO
Reativar o Conselho da Cidade	GT da Secretaria da Administração	30 dias	Realização de reuniões para tal fim.
Elaborar cronograma detalhado de atividades	Conselho da Cidade;	10 dias	Realização de reuniões para elaborar cronograma detalhado de atividades
Firmar convênio com o Setor de Ciências Sociais Aplicadas da UFPR visando a qualificação técnica de funcionários e conselheiros	Secretaria da Administração	60 dias	Montagem da Proposta de convênio; Montagem dos termos de convênio; Discussão sobre a execução do convênio;
Qualificar tecnicamente funcionários e conselheiros envolvidos no processo	Setor de Ciências Sociais Aplicadas da UFPR	60 dias	Participação dos envolvidos no curso de qualificação;
Adequar a Lei 48/2011 aos novos propósitos de gestão	Conselho da Cidade	60 dias	Reuniões para tal fim;
FASE 2 - MOBILIZAÇÃO			
AÇÕES	RESPONSÁVEIS	PRAZO	FORMA DE MONITORAMENTO
Identificar os atores sociais presentes no município, suas formas de organização e territorialidade	Conselho da Cidade	30 dias	Levantamento dos dados
Criar grupo de trabalho para gerenciar o processo de revisão do PDM	Secretaria da Administração, Conselho da Cidade e Sociedade civil;	5 dias	Escolha dos membros;
Convocar reuniões setoriais para revisão do PDM	Conselho da Cidade	5 dias	Convocação das reuniões;
Formatar as minutas das propostas de alterações do PDM	Secretaria da Administração, Conselho da Cidade	15 dias	Formatação das minutas;

AÇÕES	RESPONSÁVEIS	PRAZO	FORMA DE MONITORAMENTO
Organizar a logística da Conferência da Cidade	GT do Conselho da Cidade, governo municipal e demais setores da sociedade civil interessados	45 dias	Preparação do local e dos recursos materiais, financeiros, logísticos e humanos para a realização do evento.
Preparar as pautas de discussão e de alteração do PDM para a conferência	GT do Conselho da Cidade, governo municipal e demais setores da sociedade civil interessados	30 dias	Reuniões para Preparar as minutas de discussão e de alteração do PDM;
FASE 3 - EXECUÇÃO			
AÇÕES	RESPONSÁVEIS	PRAZO	FORMA DE MONITORAMENTO
Convocar a Conferência da Cidade	Conselho da Cidade	15 dias	Formulação da pauta da conferência; Registro e publicação dos atos legais da convocação;
Divulgar o evento e convidar a comunidade e organizações sociais	Secretaria de comunicação	7 dias	Divulgação nas mídias digitais, radiofônicas, televisivas e através de jornais, cartazes e panfletos
Realizar a Conferência da Cidade	Secretaria da Administração, Conselho da Cidade e Sociedade civil;	1 dia	Participação do governo, órgão colegiados e da comunidade em geral
FASE 4 - AVALIAÇÃO			
AÇÕES	RESPONSÁVEIS	PRAZO	FORMA DE MONITORAMENTO
Apurar os resultados da conferência e avaliar o evento	GT do Conselho da Cidade, governo municipal e demais setores da sociedade civil interessados	3 dias	Reuniões para apurar os resultados da conferência e avaliar o evento
Tratar e tabular as decisões oriundas da plenária da Conferência	GT do Conselho da Cidade	15 dias	Reuniões para tratar e tabular as decisões oriundas da plenária da Conferência

FASE 5 - IMPLEMENTAÇÃO			
AÇÕES	RESPONSÁVEIS	PRAZO	FORMA DE MONITORAMENTO
Formatar o Projeto de Lei com as alterações do PDM	Secretaria da Administração, Conselho da Cidade	15 dias	formatação
Convocar Audiência Pública para apresentação do PL do PDM à população	Secretaria da Administração, Conselho da Cidade	7 dias	Convocação
Encaminhar o PL do PDM à Câmara para discussão e votação	Gabinete do Prefeito	1 dia	Encaminhamento
Acompanhar o processo de discussão e votação do PL do PDM na Câmara	GT do Conselho da Cidade, governo municipal e demais setores da sociedade civil interessados	40 dias	Sessões e votações da Câmara Municipal com a participação dos envolvidos;
Votar e aprovar o PL do PDM	Câmara de Vereadores	40 dias	Sessões e votações da Câmara Municipal com a participação dos envolvidos;
Promulgar a lei do PDM revisado	Prefeito Municipal	1 dia	Assinatura da lei
Publicação da Lei do PDM e divulgação do seu conteúdo em canais de comunicação para a comunidade	Secretaria da Administração, Conselho da Cidade	7 dias	Publicidade e divulgação;
FASE 6 – MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PDM			
AÇÕES	RESPONSÁVEIS	PRAZO	FORMA DE MONITORAMENTO
Reuniões ordinárias do ConCidade Antonina para avaliar a execução do PDM	Conselho da Cidade, governo municipal e demais setores da sociedade civil interessados	Conform e calendário	Realização de reuniões e audiências com o executivo e legislativo
Promover oficinas de formação continuada de gestão democrática e participativa	Conselho da Cidade, governo municipal e demais setores da sociedade civil interessados	Conform e calendário	Promoção das oficinas

Fonte: elaborada pelo autor

AÇÃO	CRONOGRAMA DE ATIVIDADES - PARTE 2	2016											MÊS/2017			
		11	12	1	2	3	4	5	6	8	9	10	11			
	FASE 5 - IMPLEMENTAÇÃO															
17	Formatar o Projeto de Lei com as alterações do PDM															
18	Convocar Audiência Pública para apresentação do PL do PDM à população															
19	Encaminhar o PL do PDM à Câmara para discussão e votação															
20	Acompanhar o processo de discussão e votação do PL do PDM na Câmara															
21	Votar e aprovar o PL do PDM															
22	Promulgar a lei do PDM revisado															
23	Publicação da Lei do PDM e divulgação do seu conteúdo em canais de comunicação para a comunidade															
	FASE 6 - MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PDM															
24	Reuniões ordinárias do ConCidade Antonina para avaliar a execução do PDM															
25	Promover oficinas de formação continuada de gestão democrática e participativa															

LEGENDA**PERÍODO DE EXECUÇÃO DA AÇÃO****PERÍODO DE EXECUÇÃO DA FASE****4.3 RECURSOS**

Para o efetivo desenvolvimento de todas as fases necessárias para a implementação das ações de gestão democrática, recursos de ordem financeira, material, de instalação e humana devem ser aportadas pelos envolvidos no processo.

As previsões dos recursos financeiros e de cunho contábil devem ser preparadas e incluídas no PPA, LDO e LOA. Os materiais a serem utilizados devem ser disponibilizados ou, na inexistência deles, adquiridos pelo setor competente na forma da Lei 8666/93 e suas alterações.

Quanto às instalações devem ser destinadas segundo cada tipo de atividade de acordo com a disponibilidade e capacidade física do município e/ou parceiros. Os recursos humanos de responsabilidade do município devem ser nomeados por decreto específico para cada atividade, e os demais envolvidos através de convite.

Para efeito de planejamento, temos a seguir um demonstrativo dos recursos necessários para implementação da proposta técnica.

QUADRO 3 – ESTIMATIVA DE RECURSOS

RECURSOS		
ESPÉCIE	QUANTITATIVO ESTIMADO	OBJETO DE APLICAÇÃO
FINANCEIRO	R\$ 25.000,00	Capacitação dos envolvidos; Publicidade das ações; Material de divulgação; despesas com as audiências públicas e conferência; Mídias privadas; despesas com serviços de terceiros pessoa física e jurídica; consultoria externa;
MATERIAL	Material de expediente	Produção dos documentos
INSTALAÇÃO	1 sala ampla com mesa, cadeiras e acesso a internet e telefone;	Reunião periódica do ConCidade Antonina e GTs do PDM
	Theatro Municipal	Audiências Públicas e Conferências
HUMANO	Número de funcionários conforme a Lei 48/2011	Execução da proposta

Fonte: elaborada pelo autor

4.4 RESULTADOS ESPERADOS

De maneira geral espera-se que a administração municipal, por meio de funcionários e governantes, e a sociedade civil local possam aprender e tornar hábito as práticas de gestão democrática e consigam resolver os conflitos para se alcançar o desenvolvimento sustentável de Antonina e seu povo.

De maneira específica, quanto a proposta, elenco na tabela a seguir as principais metas e indicadores de cada fase da proposta para facilitar o acompanhamento técnico:

QUADRO 4 – PLANO DE IMPLANTAÇÃO – RESULTADOS ESPERADOS

FASE 1 - PREPARAÇÃO		
AÇÕES	METAS	INDICADORES
Reativar o Conselho da Cidade	Tornar o Conselho ativo.	Efetiva atuação do conselho
Elaborar cronograma detalhado de atividades	Realização de reuniões para elaborar cronograma detalhado de atividades	Cronograma de ações elaborado
Firmar convênio com o Setor de Ciências Sociais Aplicadas da UFPR visando a qualificação técnica de funcionários e conselheiros	Montagem da Proposta de convênio; Montagem dos termos de convênio; Discussão sobre a execução do convênio;	Convênio firmado
Qualificar tecnicamente funcionários e conselheiros envolvidos no processo	Participação dos envolvidos no curso de qualificação;	Participantes qualificados
Adequar a Lei 48/2011 aos novos propósitos de gestão	Reuniões para tal fim;	Lei adequada
FASE 2 - MOBILIZAÇÃO		
AÇÕES	METAS	INDICADORES
Identificar os atores sociais presentes no município, suas formas de organização e territorialidade	Levantamento dos dados	Dados levantados e atores identificados
Criar grupo de trabalho para gerenciar o processo de revisão do PDM	Escolha dos membros;	Membros escolhidos e GT formado
Convocar reuniões setoriais para revisão do PDM	Convocação das reuniões;	Reuniões realizadas e revisão pronta
Formatar as minutas das propostas de alterações do PDM	Formatação das minutas;	Minutas formatadas

AÇÕES	METAS	INDICADORES
Organizar a logística da Conferência da Cidade	Preparação do local e dos recursos materiais, financeiros, logísticos e humanos para a realização do evento.	Local e recursos preparados
Preparar as pautas de discussão e de alteração do PDM para a conferência	Reuniões para Preparar as minutas de discussão e de alteração do PDM;	Pautas definidas
FASE 3 - EXECUÇÃO		
AÇÕES	METAS	INDICADORES
Convocar a Conferência da Cidade	Formulação da pauta da conferência; Registro e publicação dos atos legais da convocação;	Convocação legalmente realizada
Divulgar o evento e convidar a comunidade e organizações sociais	Divulgação nas mídias digitais, radiofônicas, televisivas e através de jornais, cartazes, propaganda volante e panfletos	Plano de mídia executado
Realizar a Conferência da Cidade	Participação do governo, órgão colegiados e da comunidade em geral	Conferência realizada
FASE 4 - AVALIAÇÃO		
AÇÕES	METAS	INDICADORES
Apurar os resultados da conferência e avaliar o evento	Reuniões para apurar os resultados da conferência e avaliar o evento	Avaliação com saldo positivo
Tratar e tabular as decisões oriundas da plenária da Conferência	Reuniões para tratar e tabular as decisões oriundas da plenária da Conferência	Tabulação de dados e decisões feitas
FASE 5 - EMPLEMENTAÇÃO		
AÇÕES	METAS	INDICADORES
Formatar o Projeto de Lei com as alterações do PDM	formatação	Projeto de lei editado
Convocar e realização Audiência Pública para apresentação do PL do PDM à população	Convocação	Audiência realizada e PL do PDM apresentado

AÇÕES	METAS	INDICADORES
Encaminhar o PL do PDM à Câmara para discussão e votação	Encaminhamento	Recebimento na Câmara
Acompanhar o processo de discussão e votação do PL do PDM na Câmara	Sessões e votações da Câmara Municipal com a participação dos envolvidos;	Participação no processo
Votar e aprovar o PL do PDM	Sessões e votações da Câmara Municipal com a participação dos envolvidos;	Aprovação do PL do PDM
Promulgar a lei do PDM revisado	Assinatura da lei	Vigência da Lei
Publicação da Lei do PDM e divulgação do seu conteúdo em canais de comunicação para a comunidade	Publicidade e divulgação;	Conhecimento público da Lei
FASE 6 – MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PDM		
AÇÕES	METAS	INDICADORES
Reuniões ordinárias do ConCidade Antonina para avaliar a execução do PDM	Realização de reuniões e audiências com o executivo e legislativo	Alcançar práticas de gestão democrática no cotidiano da administração local
Promover oficinas de formação continuada de gestão democrática e participativa	Promoção das oficinas	Capacitar os envolvidos para se alcançar práticas de gestão democrática no cotidiano da administração local

Fonte: elaborada pelo autor

4.5 RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVO-CORRETIVAS

Em qualquer projeto existe a possibilidade de algo dar errado. Para esses momentos deve-se ter planos de contingência, planos alternativos ou proceder medidas corretivas no processo.

Se não houver vontade política de se implantar essa proposta, deve-se discutir uma nova alternativa. Caso comece a ser implantado e o governo desista no meio do processo, deve-se recorrer a mobilização popular e à justiça. Entretanto, se a implantação for realizada e o governo não estiver executando as ações conforme o PDM, espera-se uma das reações exemplificadas na figura abaixo, produzida pelo Ministério das Cidades:

FIGURA 2 – SLIDE DO MINISTÉRIO DAS CIDADES



E se o Plano não estiver sendo cumprido?

- Pressionar o Conselho responsável pela gestão do Plano;
- Pressionar a secretaria responsável;
- Acionar a ouvidoria municipal;
- Acionar a câmara municipal;
- Mover ação popular na Justiça, que pode ser feita por qualquer cidadão;
- Mover ação civil pública na Justiça, que pode ser feita pelo Município, Estado, empresa pública, cidadão ou entidade.
- Realizar representação no Ministério Público, que pode ser feita pelo Município, Estado, empresa pública, cidadão ou entidade.





Fonte: Ministério das Cidades

5 CONCLUSÃO

Esse trabalho fez uma análise técnica da gestão do Plano Diretor Municipal de Antonina à luz do instituto da gestão democrática, avaliando a existência ou não dessa prática no cotidiano da administração municipal.

Após uma revisão bibliográfica sobre o assunto, traz um comparativo dos procedimentos ideais para se ter uma gestão democrática do PDM e a realidade do município de Antonina.

A metodologia de pesquisa utilizou recursos de observação da instituição estudada, pesquisa de campo, entrevistas com funcionários públicos e pesquisa documental física e digital que, infelizmente, revelou uma triste realidade. A administração municipal não tem o hábito de praticar gestão democrática, os funcionários não tem programa de qualificação periódica. Não existe um órgão gestor efetivo do PDM, pois o Conselho de Desenvolvimento, responsável por tal ação, não funciona como deveria, e a pior das situações: o Plano Diretor atual está eivado de vícios, erros técnicos e jurídicos, não contempla as legislações específicas da área tombada em 2012 e não seguiu corretamente os procedimentos do Estatuto da Cidade quando foi elaborado, resultando num PDM ilegítimo, e aos olhos do COLIT e da legislação, ilegal.

Quanto a aplicação do instituto da gestão democrática e atendimento aos requisitos do Estatuto da Cidade na elaboração do atual PDM pôde-se constatar que ora não foi cumprido e ora teve seu cumprimento forjado apenas no papel, para cumprimento burocrático.

Houve muita dificuldade de pesquisa documental devido a ausência de muitos dos registros dos atos da administração no tocante às audiências públicas, restando somente os relatos orais de funcionários da época para confirmar ou não as informações.

A carência técnica do plantel de funcionários municipais e o desperdício dos escassos recursos da cidade pioram ainda mais a situação já desgastada da política antoninense.

Entretanto, conclui-se com essa investigação que há possibilidade e capacidade mínima de implantação da proposta técnica ora apresentada, visto que

existe vontade por parte dos funcionários de carreira e da sociedade civil, bastando que haja por parte dos gestores políticos ações proativas nesse sentido.

Outro aspecto positivo é a existência legal de vários Conselhos Municipais, que embora sem atuações efetivas, podem vir a ser aliados na implantação das novas práticas de gestão, abreviando longas fases de criação legal desses órgãos.

Os desafios para as correções dos erros do PDM atual e as mudanças de conteúdos nele contido serão assuntos riquíssimos para novos estudos nesse município, assim como a pesquisa para a formulação de um Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável, dada a tamanha riqueza cultural e ambiental que o município possui e ainda não explora de maneira eficiente. A carência de um plano de desenvolvimento territorial sustentável virá de encontro aos resultados levantados na pesquisa de campo que apontou a necessidade da população diante da situação apresentada. (vide gráficos 1 e 2)

Sugere-se também uma investigação mais apurada sobre as atividades dos conselhos existentes na cidade, bem como se há ou não a ingerência do poder público nesses conselhos e se, de alguma forma, o processo eleitoral municipal pode influenciar esses instrumentos de gestão democrática.

REFERÊNCIAS

BERNARDI, Jorge. **A ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL E A POLÍTICA URBANA** – Curitiba: Intersaberes, 2012.- (série gestão pública)

BRAGA, Andréa Luiza Curralinho **Governança democrática no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba: presença de voz dos atores sociais** – UFPR, 2015. 197 f

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CARNEIRO, R. J. M. **ORGANIZAÇÃO DA CIDADE**: planejamento municipal, plano diretor, urbanização. São Paulo: M. Limonad, 1998.

CIDADES (MINISTÉRIO DAS CIDADES). **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Confea, 2004.

ESTATUTO DA CIDADE. **Guia para implementação pelos municípios e cidades**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002;

GONÇALVES, M.F.R. **PLANO DIRETOR E O MUNICÍPIO**. In: GONDIM, L.M. (Org.). Plano Diretor e o Município: novos tempos, novas práticas. Rio de Janeiro: Ibam, 1990.

MEDAUAR, Odete; MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários. – 2ª ed. rev., atual. e ampl – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, H. L. **DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO**. 6. ED. São Paulo: Malheiros, 1993.

MONTEIRO, Y. D. P. (Coord.). **SUBSÍDIOS PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR**. São Paulo: Cepam, 1990.v.2

MORAES, A. de S. **A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES, O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR NO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA**. 65f. (Monografia de especialização em Gestão pública). UTFPR, Campus Curitiba. Curitiba, 2013.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender...** / Isabel Cristina Eiras de Oliveira. - Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **PLANO DIRETOR E GESTÃO URBANA**. Florianópolis: Departamento de Ciência e Administração / UFSC; [BRASÍLIA]: CAPES: UAB, 2010;

LEÃO, Ermelino Agostinho de. **Factos e Homens**. Antonina, 2º Ed. 1918.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

RICOBOM, Arnaldo Eugênio. **METODOLOGIA AUXILIAR PARA REVISÃO DE PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS ATRAVÉS DA APLICAÇÃO DA CARTOGRAFIA PROSPECTIVA ESTUDO DE CASO – PERÍMETRO URBANO DE PARANAGUÁ**.(Dissertação de mestrado em geografia) UFPR, 2012.

SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **PLANO DIRETOR : TEORIA E PRÁTICA** – São Paulo: Saraiva,2008.

SILVA, J. A. da. **DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO**. São Paulo:Malheiros,2000.

SILVA, José Afonso da. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO**, São Paulo: Malheiros Editores, 2002;

VADE MECUM / obra coletiva de autoria da editora Saraiva com a colaboração de Antonina Luiz de Toledo Pinto, Marcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Cospedes.-11.ed. atual. E ampl. – São Paulo:Saraiva, 2011.

www.iphan.gov.br/baixaFcdAnexo.do?id=4717> acesso em 10/01/2015

<https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/3165/leis-de-antonina?q=plano+diretor&page=3> > acesso em 15/11/2015

<http://portal.iphan.gov.br/portal/montarDetalheConteudo.do?id=16419&sigla=Noticia&retorno=detalheNoticia>> acesso em 10/01/2015

<http://www.antonina.pr.gov.br>> acesso em 20/10/2015

<http://www.colit.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=27>> acesso em 16/11/2015

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

ANTONINA. Lei Orgânica (1992). Lei Orgânica do Município de Antonina.

ANTONINA, **LEI MUNICIPAL Nº 20/2008** - Institui o Plano Diretor no Município de Antonina/PR;

ANTONINA, **LEI MUNICIPAL Nº 21/2008** - DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO DO SOLO, O LOTEAMENTO, O DESMEMBRAMENTO E REMEMBRAMENTO E A IMPLANTAÇÃO DE CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS, NO MUNICÍPIO DE ANTONINA, ESTADO DO PARANÁ.

ANTONINA, **LEI MUNICIPAL Nº 22/2008** - DISPÕE SOBRE A LEI DE ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO MUNICIPAL DE ANTONINA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

ANTONINA, **LEI MUNICIPAL Nº 24/2008** - DISPÕE SOBRE A HIERARQUIZAÇÃO, TRAÇADO BÁSICO E TRAÇA AS DIRETRIZES PARA O SISTEMA VIÁRIO DO MUNICÍPIO DE ANTONINA, ESTADO DO PARANÁ, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

ANTONINA, **LEI MUNICIPAL Nº 25/2008** - CRIA O NOVO CÓDIGO DE OBRAS DO MUNICÍPIO DE ANTONINA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

ANTONINA, **LEI MUNICIPAL Nº 26/2008** - INSTITUI O CÓDIGO DE POSTURAS DO MUNICÍPIO DE ANTONINA, ESTADO DO PARANÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

CONCIDADES. Resolução 25/2005 do ConCidades

ANEXOS

ANEXO 1 – MEDELO DA FOLHA DE PESQUISA DE CAMPO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

PESQUISA DE CAMPO

AMOSTRAGEM – 60 PESSOAS

PÚBLICO PARTICIPANTE - 10 ENTREVISTADOS DAS SEGUINTE CLASSES: ESTUDANTES, MOTORISTAS PROFISSIONAIS, USUÁRIOS DO SETOR HISTÓRICO, FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS, COMERCIANTES E MORADORES.

QUESTIONÁRIO 1 – EM SUA OPINIÃO, QUAIS AS PRINCIPAIS CAUSAS DA AUSÊNCIA DE PRÁTICAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICAS NO MUNICÍPIO DE ANTONINA? ASSINALE UMA.

- ☐ DESCASO DOS GOVERNANTES;
- ☐ AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO QUE PROPORCIONE A PARTICIPAÇÃO POPULAR;
- ☐ FALTA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS DECISÕES DE ASSUNTOS MUNICIPAIS;
- ☐ FALTA DE RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS;
- ☐ DESPREPARO TÉCNICO DO GOVERNO MUNICIPAL;
- ☐ FALTA DE ATUAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL;

QUESTIONÁRIO 2 – EM SUA OPINIÃO, QUAIS AS PRINCIPAIS CONSEQUÊNCIAS DA AUSÊNCIA DE PRÁTICAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICAS NO MUNICÍPIO DE ANTONINA? ASSINALE UMA.

- ☐ MENOS ENVIO DE VERBAS PARA O MUNICÍPIO;
- ☐ DESGASTE POLÍTICO DO GOVERNO;
- ☐ PERDAS ECONÔMICAS;
- ☐ DESEMPREGO;
- ☐ DESCONFIANÇA DA POPULAÇÃO;
- ☐ MENOR NÚMERO DE CONTRIBUINTES PAGANDO IMPOSTOS EM DIA;

ASSINALE SUA CATEGORIA:

☐ ESTUDANTES ☐ MOTORISTAS PROFISSIONAIS ☐ USUÁRIOS DO SETOR HISTÓRICO ☐ FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ☐ COMERCIANTES ☐ MORADORES

ANEXO 2 – GUIA DE ENTREVISTA COM FUNCIONÁRIOS MUNICIPAIS

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

GUIA DE ENTREVISTA

ENTREVISTADOS: FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

LOCAL: PREFEITURA MUNICIPAL DE ANTONINA

QUANTIDADE: 8

QUESTIONÁRIO GUIA:

- a) Qual seu nome e cargo que ocupa?
- b) Há quanto tempo trabalha para o município e/ou nesse setor?
- c) Você participou do processo de formulação do PDM?
- d) Você conhece ou participa de algum conselho municipal?
- e) Você sabe se existem práticas de gestão democráticas e participativas no município?
- f) Você sabe como foi feita a contratação e como atuou a empresa SOMA durante a construção do PDM?
- g) Você sabe como a Câmara Municipal atuou no processo de construção do PDM?
- h) Você tem conhecimento de qual foi o local que a empresa responsável se instalou para gerenciar os trabalhos vinculados ao PDM?
- i) Você participou ou tem conhecimento de que tenham sido realizadas as audiências públicas obrigatórias para formulação do PDM?
- j) Como está atualmente as discussões acerca do PDM?
- k) Após o tombamento, em 2012, houveram alterações no PDM para adequá-lo à nova situação do centro histórico?
- l) O que mais você gostaria de dizer sobre a gestão democrática no município?
- m) Você autoriza usar essas informações para fins acadêmicos?
- n) Você autoriza citar seu nome na pesquisa?

